

# O PAPEL DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DOS GOVERNOS LOCAIS

Brunna Carvalho Almeida\*

Sílvio Luiz de Paula\*\*

O objetivo deste trabalho é demonstrar a importância da avaliação de políticas públicas dos governos locais a partir da discussão sobre a reforma do Estado, que tanto contribuiu para a formação das políticas públicas atuais. Para tanto, foi realizada uma revisão de literatura, em que, de um lado, se apresenta a reforma a partir da modernização da administração pública, com os princípios gerencialistas, que tratam a avaliação como um instrumento de controle de metas; e, de outro, numa perspectiva de ampliação de direitos e de participação popular, na vertente societal apontada por Paula (2005), compreende-se a avaliação como um instrumento que auxiliaria o Estado na coordenação política dos interesses sociais. Neste movimento entre a eficiência, a eficácia e a ampliação de direitos, é certo que o poder público começa a despertar para a responsabilidade na prestação de contas de suas ações para a sociedade. Todavia, é preciso atentar-se para a qualificação destas práticas avaliativas, e, neste contexto, propõe-se a prática de uma avaliação em profundidade, conforme proposta de Rodrigues (2008).

**Palavras-chave:** políticas públicas; avaliação de políticas públicas; políticas públicas de governos locais.

## THE EVALUATION OF PUBLIC POLITICS IN THE CONTEXT OF THE LOCAL GOVERNMENTS

This research seeks to present the importance of the evaluation of public politics of the local governments from the quarrel on the Reformation of the State, that as much contributed for the formation of the current public politics. For in such a way, a literature revision was carried through, where of a side, it is dispatches by post the Reformation from the modernization of the public administration, with the gerencialistas principles, that the evaluation deals with as an instrument control of goals. Of another one, in a perspective of magnifying of rights and popular participation, in the societal source pointed by Paula (2005), the evaluation is understood as an instrument that comes to assist the State in the coordination politics of the social interests. In this movement between the efficiency, effectiveness and magnifying of rights, a thing is certain, the public power to awake starts it for the responsibility in the rendering of accounts of its action for the society. However, it has necessity of if awaking for the qualification of these practical evaluate. In this context, proposal of Rodrigues is considered practical it of an evaluation in agreement depth (2008).

**Keywords:** public politics; evaluation of public politics; public politics of local governments.

---

\* Professora do Departamento de Ciências Administrativas (DCA) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Endereço eletrônico: <brunnaead@gmail.com>.

\*\* Professor do Departamento de Ciência da Informação (DCI) da UFPE. Endereço eletrônico: <silviodepaula1@gmail.com>.

## EL PAPEL DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CONTEXTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

El objetivo de este trabajo es describir la importancia de la evaluación de las políticas públicas de los gobiernos locales a partir de un análisis sobre la Reforma del Estado que tanto ha contribuido a la formación de las actuales políticas públicas. Para ello, se realizó una revisión de la literatura en la que, por un lado, se establece la Reforma a partir de la modernización de la administración pública, con los principios gerenciales, en la que se trata a la evaluación como instrumento de control de metas. Por otro, en una perspectiva de ampliación de derechos y de participación popular, en la vertiente societaria señalada por Paula (2005), la evaluación se entiende como un instrumento que va a auxiliar al Estado en la coordinación política de los intereses sociales. En este movimiento entre la eficiencia, la eficacia y la ampliación de derechos, hay algo que es cierto: el poder público comienza a despertar respecto a la responsabilidad al rendir cuenta de sus acciones ante la sociedad. Sin embargo, hay necesidad de despertarse para la calificación de estas prácticas de evaluación. Y, en este contexto, se propone la práctica de una evaluación en profundidad, según la propuesta de Rodrigues (2008).

**Palabras clave:** políticas públicas; evaluación de políticas públicas; políticas públicas de gobiernos locales.

## LE ROLE DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES MENEES A L'ÉCHELON LOCAL

L'objectif de ce travail est de présenter l'importance de l'évaluation des politiques publiques menées à l'échelon local dans le cadre du débat sur la Réforme de l'Etat dont l'influence a été si importante sur les politiques publiques actuelles. Une étude systématique de la littérature spécialisée montre, d'un côté, que la Réforme est considérée comme un moyen de moderniser l'administration publique. Cette approche, empreinte d'une conception gestionnaire de l'évaluation conçoit celle-ci comme un instrument de contrôle des objectifs. D'un autre côté, la Réforme est perçue comme un moyen d'étendre les droits et de renforcer la participation populaire. Dans sa dominante sociétale identifiée par Paula (2005), l'évaluation est ainsi comprise comme un instrument qui vient en appui à l'Etat dans la coordination politique des intérêts à caractère social. Dans cette tension entre efficacité, efficience, et élargissement des droits, une chose est sûre: les pouvoirs publics commencent à se mobiliser pour davantage de responsabilité dans la gestion des comptes publics et dans leur engagement pour l'intérêt général. Cependant, il convient d'attirer l'attention sur la nécessité de systématiser la certification de ces pratiques évaluatives. Dans cette optique, nous préconisons de recourir à la pratique d'une évaluation en profondeur comme le propose Rodrigues (2008).

**Mots-clés:** politiques publiques; évaluation des politiques publiques; politiques publiques à l'échelon local.

**JEL:** J1, J18.

## 1 INTRODUÇÃO

Com o processo de (re)democratização do país, em meados dos anos 1980, um movimento em prol da descentralização política e administrativa começou a ganhar corpo na agenda política do Brasil. Desde então, a questão relacionada ao poder dos governos locais vem crescendo junto às transformações sociais ligadas às novas relações entre Estado e sociedade.

A Constituição promulgada em 1988 teve importância fundamental para institucionalizar valores democráticos pautados na descentralização e na participação. Contudo, apesar destes compromissos assumidos na Carta Magna, várias dificuldades se apresentaram, impedindo que os objetivos constitucionais sejam alcançados. O primeiro destes está relacionado à crise do Estado, de alcance internacional, que atingiu fortemente o Brasil nas décadas de 1980 e 1990. O segundo, por sua vez, apresenta-se sob forma de superação da crise por meio da reforma do Aparelho do Estado proposta em 1995.

A reforma, que trouxe em seu bojo a ideia de modernização da administração pública, tem enfatizado a necessidade de tornar os serviços públicos mais eficientes e eficazes. E, ainda, para o controle da gestão pública, seria necessário adotar sistemas de avaliação das políticas públicas, uma vez que o principal objetivo da administração gerencial é a ênfase nos resultados.

A avaliação, nesse contexto, surge como “instrumento gerencial para permitir decisões mais informadas pelos formuladores de políticas (...) e a medição dos resultados das intervenções governamentais se torna um instrumento para justificar a alocação racional de recursos públicos” (Menicucci, 2008, p. 185).

Outro viés da reforma dá-se com a consolidação da descentralização e do fortalecimento dos governos locais. De acordo com Fleury (2006, p. 26), “a descentralização ou autogoverno local representa uma resposta à necessidade de maior adaptação do aparato estatal às necessidades sociais em busca de maior eficácia”. Para a autora, a estratégia de descentralização proposta pela reforma do Estado tem a ver com a necessidade de sobrevivência do próprio sistema capitalista, que, em seu novo ciclo, se dará a partir do poder local.

Ainda nessa perspectiva, é possível observar que o incentivo ao empoderamento dos governos locais representa uma oportunidade de desobrigação do governo federal em relação às políticas públicas de cunho social, assim como uma oportunidade de produzir cidades competitivas pautadas na lógica da gestão empresarial.

Os governos locais, por sua vez, usufruindo de sua autonomia política e administrativa – apesar de todas as dificuldades em virtude da falta de preparação e apoio aos municípios –, apresentaram ações inovadoras, com a inclusão de

novos atores e novos processos e a constituição de políticas públicas com novos conteúdos (inclusão e ampliação de direitos). Deste modo, pode-se considerar que a “descentralização permite um esforço no trabalho de elaboração de um espaço público, onde Estado e sociedade, juntos, possam encontrar soluções políticas acerca dos atos e decisões, principalmente àquelas relacionadas às políticas sociais” (Silveira, 2007, p. 152).

Assim, a descentralização contribui para a transparência das ações governamentais e do sistema político, motivando e induzindo níveis mais altos de participação democrática. Nesta lógica política, o governo local é direcionado para a ampliação do poder de decisão e de controle social (Silveira, 2007).

A avaliação de políticas públicas, nesse contexto, vem somar-se como instrumento de controle social, partindo do pressuposto de que os espaços locais permitem a recuperação do controle do cidadão sobre as formas de desenvolvimento em seu espaço de vida.

Dessa forma, observa-se que as influências progressistas dos movimentos sociais em prol da descentralização, da participação e da autonomia local – com as investidas de modernização do Estado – contribuíram para caracterizar as políticas públicas atuais, preocupadas com a garantia e a ampliação dos direitos constitucionais e, ao mesmo tempo, com a eficiência e a eficácia destas políticas.

Observa-se, ainda, a importância da avaliação tanto como instrumento de controle social e gerencial como de coordenação das políticas públicas. Desse modo, este trabalho objetiva apresentar a relevância deste tema no contexto dos governos locais, a partir da discussão sobre a reforma do Estado, pois esta contribuiu de forma decisiva para a formação das políticas públicas atuais.

## **2 A REFORMA DO ESTADO NO BRASIL**

O projeto de reforma do Estado no Brasil sofreu influências diretas do contexto da crise internacional dos anos 1980, no qual um conjunto de países centrais discutia novas relações entre o poder público e o mercado. Neste contexto, entende-se que o esgotamento dos modelos que preconizavam a atuação direta do Estado na economia não mais respondia aos processos de transformação econômica encetados pelo advento da globalização (Azevedo e Andrade, 1997).

No contexto brasileiro, o reflexo dessa crise mostrou-se mais evidente. De um lado, sob aspectos econômicos e fiscais, havia os altos índices de inflação, o forte endividamento do Estado, a recessão econômica e as altas taxas de desemprego. De outro, o desgaste do padrão de industrialização substitutiva de importações, que entrou em colapso ainda na década de 1970 (Diniz, 1997). Tudo isto vinha confirmar o esgotamento do modelo desenvolvimentista implantado no país desde a década de 1930.

A busca de soluções para o enfrentamento dessa crise mostra-se, além de outras medidas inerentes ao ajuste fiscal, através da inserção do país no contexto econômico internacional sob bases mais competitivas. Para este intento, é necessário transformar o Estado brasileiro num Estado eficiente e competitivo. Este é o princípio que norteia a proposta de reforma do governo Fernando Henrique Cardoso em 1995, vinculando-o às necessidades de reforma institucional e de reforma administrativa do Estado.

Nesse sentido, conforme destaca Paula (2005), a reforma proposta em 1995 foi influenciada por três dimensões e seus respectivos enfrentamentos.

- 1) As características patrimonialistas e autoritárias do Estado e da administração pública no Brasil – que serão combatidas por meio de uma administração gerencial.
- 2) A crise do nacional-desenvolvimentismo – em oposição ao Estado intervencionista – e a necessidade de se construir um novo Estado, mais moderno, flexível, eficiente e competitivo para superar o patrimonialismo, o burocratismo e o autoritarismo estatal.
- 3) A visão dos organismos financeiros internacionais – que, com base no Consenso de Washington, recomenda aos Estados em desenvolvimento reformas a partir de um receituário de dez medidas: *i)* o ajuste estrutural do déficit público; *ii)* a redução do tamanho do Estado; *iii)* a privatização das estatais; *iv)* a abertura ao comércio internacional; *v)* o fim das restrições ao capital externo; *vi)* a abertura financeira às instituições internacionais; *vii)* a desregulamentação da economia; *viii)* a reestruturação do sistema previdenciário; *ix)* o investimento em infraestrutura básica; e *x)* a fiscalização dos gastos públicos.

Diante da avaliação de que a solução para a crise do Estado estaria em sua reestruturação, em curto prazo, o objetivo estabelecido pelo governo era facilitar a gestão fiscal e, em longo prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública (Bresser-Pereira, 1996). Neste contexto, o debate sobre a reforma ganha espaço na agenda pública e, aos poucos, consolida-se enquanto novo paradigma institucional e organizacional do Estado.

Para o ministro da Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira, seriam quatro os problemas a serem enfrentados para efetuar a reforma: *i)* o tamanho do Estado; *ii)* a redefinição do papel do Estado; *iii)* a baixa governança; e *iv)* a baixa governabilidade, sendo que, em seu enfrentamento, devem ser consideradas as seguintes dimensões: institucional-legal, cultural e de gestão (Bresser-Pereira, 1997a, p. 8).

Nessa perspectiva, o projeto apresenta componentes básicos para o processo de reforma do Estado brasileiro, tal como relacionados a seguir.

- 1) *Delimitação das funções do Estado* – envolve a delimitação da abrangência institucional e a redefinição do papel e das funções do Estado. Significa estabelecer se este deve ocupar diretamente de uma série de atividades ou deixar para o setor privado ou público não estatal aquelas que não sejam exclusivas do Estado, considerando a possibilidade de três áreas de atuação do Estado: as atividades exclusivas, os serviços sociais e científicos e a produção de bens e serviços para o mercado. Em termos práticos, significa também reduzir o tamanho do Estado, principalmente no que diz respeito ao pessoal através de programas de privatização, terceirização e publicização.
- 2) *Redução do grau de interferência do Estado* – relaciona-se ao processo de desregulamentação, reduzindo a intervenção do Estado ao efetivamente necessário, de modo a transformar o Estado em um promotor da capacidade competitiva internacional. Adota a visão liberal de que o mercado é a melhor forma de coordenação e controle da economia, sendo necessário encontrar o grau de intervenção adequado do Estado nesta.
- 3) *Governança* – refere-se às condições financeiras e administrativas para aumentar a capacidade de decisão, sendo necessário o ajuste fiscal em face da crise. Também é necessário um Estado mais eficiente e eficaz, demandando uma reforma administrativa com o objetivo de superar os limites patrimonialista e burocrático-autoritário da administração pública brasileira, sendo proposta a administração gerencial.
- 4) *Governabilidade* – relaciona-se à capacidade política de governar e deriva de uma institucionalidade do Estado e das relações entre governo e sociedade na intermediação de interesses, por meio da democracia representativa ou direta, sendo necessário o aperfeiçoamento das instituições políticas no que diz respeito à responsabilização (*accountability*) e ao controle social.

O quadro 1 demonstra como os componentes básicos da reforma são delineados nas funções e na atuação do Estado e de sua administração.

**QUADRO 1**  
**Estruturação do Estado após a reforma de 1995**

Tipo de atividade do Estado	Forma de propriedade			Forma de administração	
	Estatal	Pública não estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Núcleo estratégico					
Atividades exclusivas					

(Continua)

(Continuação)

Tipo de atividade do Estado	Forma de propriedade			Forma de administração	
	Estatal	Pública não estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Atividades não exclusivas					
Produção para o mercado					

Fonte: Bresser-Pereira (1996), com adaptações.

A partir dessa configuração estrutural e organizacional, Bresser-Pereira afirma que a reforma do Estado foi consolidada. Para ele:

(...) pode ser hoje considerada um *projeto bem-sucedido*, principalmente em termos de definição institucional. As principais mudanças legais previstas foram transformadas em leis: a reforma constitucional, que ficaria chamada de “reforma administrativa”, foi aprovada praticamente na forma proposta pelo governo, flexibilizando o regime de estabilidade e terminando com o regime jurídico único; as agências reguladoras foram criadas e dotadas de autonomia previstas para agências executivas; foram definidas em lei e estabelecidas as primeiras organizações sociais destinadas a executar no setor público não estatal atividades sociais e científicas que o Estado deseja financiar, mas não quer executar diretamente; foi criado o regime de emprego público como alternativa ao cargo público quando não se tratar do exercício de atividade exclusiva de Estado; alterações substanciais na lei regulando o regime de trabalho dos servidores públicos foram introduzidas, eliminando privilégios e distorções; os contratos de gestão e o conceito de indicadores de desempenho foram claramente definidos; e uma nova política de recursos humanos foi colocada em prática, com ênfase no fortalecimento do núcleo estratégico do Estado e na realização de concursos anuais com pequeno número de vagas de reposição para as carreiras de Estado (Bresser-Pereira, 2000, p.8).

Apesar de suas declarações sobre o sucesso da reforma, há muitas críticas em relação à sua própria institucionalidade. Alguns autores, como Rezende (2002), Paula (2005) e Behring (2007), elaboraram fortes críticas às *dimensões institucionais, de gestão e democráticas* (ou sociais) da reforma.

Rezende (2002) traz, a partir de um estudo comparativo sobre reformas do Estado, um dado interessante do caso brasileiro de 1995, pois, apesar das mudanças constitucionais empreendidas, a criação de novas organizações para definir as relações entre *policy-making* (formulação de políticas) e *service delivery* (serviços prestados à população) não foi exitosa, uma vez que a matriz institucional regulada pela *performance* não foi bem aceita e encontrou dificuldades para transformar a burocracia e seu *modus operandi*.

Paula (2005), ao analisar a dimensão de gestão, observa uma tendência maior ao insulamento burocrático e o fortalecimento da tecnocracia, a partir do fortalecimento do núcleo estratégico.

Behring (2007) aponta para as limitações sociais e democráticas da reforma. Para esta autora, a reforma representou a tentativa da retomada das taxas de lucro dos anos de ouro do capitalismo a partir da reestruturação produtiva, em medidas como a flexibilização do regime de estabilidade, a criação dos contratos de gestão e a instalação de indicadores de desempenho.

Assim, pode-se afirmar que, apesar das campanhas para consolidação de uma ideia de sucesso, a reforma do Estado de 1995 sofreu muitas críticas e, em paralelo, com o advento da descentralização como um dos próprios instrumentos da reforma, muitas experiências se consolidaram na contramão deste projeto hegemônico. Experiências de governos locais traziam à tona novas formas de governar, apresentavam uma preocupação com a ampliação dos direitos sociais e da participação popular previstos na Constituição de 1988. As políticas públicas já não poderiam ser criadas do Estado para a sociedade, mas em discussão com a sociedade, a fim de se tornarem legítimas.

### 3 ASPECTOS LIMITADORES DA REFORMA DE 1995

Nas defesas em relação ao diagnóstico da crise, Bresser-Pereira (1996; 1997a; 1997b; 2000) justifica sua atuação diferenciando-se da orientação neoliberal, pois considerava que a estratégia da reforma não estava em minimizar o Estado, mas em reestruturá-lo, fazendo um contraponto com o nacional-desenvolvimentismo. Para ele, o Estado deveria estar inserido na nova lógica da globalização, deveria ser mais flexível e ágil para se tornar mais competitivo. Para tanto, a implantação do modelo gerencial na administração pública teria como pedra angular a ênfase nos resultados e a cultura do cidadão-cliente.

Contudo, para atender aos requisitos gerencialistas, algumas dimensões foram sacrificadas. A primeira delas refere-se às ações sociais do Estado, que foram repassadas aos governos subnacionais como medida de desburocratização das ações estatais. Além disso, as dimensões institucional, democrática e de gestão também apresentam discordância entre o projeto diretor e a prática de reforma desenvolvida no final dos anos de 1990.

No que se refere à *dimensão institucional*, Rezende<sup>1</sup> (2004 *apud* Paula, 2005) aponta que o grande problema da reforma administrativa está relacionado ao fato de que o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) não conseguiu cooperação entre os objetivos de ajuste fiscal e mudança institucional, perdendo seu foco no redesenho institucional do Estado. O ajuste fiscal acabou como o principal elemento da reforma, que, por sua vez, “acabou causando uma fragmentação do aparelho do Estado, pois os novos formatos organizacionais sugeridos pela reforma não substituíram os antigos, há uma convivência entre eles” (Paula, 2005, p. 137).

---

1. REZENDE, Flávio C. *Por que falham as reformas administrativas?*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.



Além disso, outro estudo no contexto das agências reguladoras verificou que a intenção de acabar com a prática patrimonialista ao se modificar essas estruturas, tornando-as mais independentes e menos reféns da burocracia, não foi bem-sucedida. Portanto, Fadul e Silva, constatam que

da análise das duas primeiras agências reguladoras criadas no país, a Aneel e a Anatel, realizada por Fadul e Souza (2007), resumidamente, verifica-se a existência de práticas de gestão com características patrimonialistas, burocráticas, gerenciais, que definem um modelo híbrido, o qual se revela na sua estrutura organizacional, que é marcada pelo patrimonialismo que se manifesta, de forma evidente, na centralização de decisões (Fadul e Silva, 2008, p. 12).

Assim, o projeto intentado de transformar a institucionalidade de Estado sob suas bases patrimonialistas e autoritário-burocráticas é ainda algo a se concretizar.

Na *dimensão democrática*, Bresser-Pereira considera que a reforma

está voltada para uma maior afirmação da cidadania. Através dela, busca-se defender os direitos republicanos, ou seja, o direito que cada cidadão possui de que o patrimônio público seja utilizado de forma pública. Busca-se ter um Estado ao mesmo tempo mais forte, mais capaz de fazer valer a lei e mais democrático (Bresser-Pereira 2000, p. 23-24).

Além dessa dimensão cidadã relatada por Bresser-Pereira, a legitimidade institucional adquirida pela reforma da Constituição em 1998, após vários debates no Congresso Nacional, foi considerada por ele como garantia da democracia, porque a administração pública gerencial possibilitaria o controle social, uma vez que os burocratas teriam mais contato com a sociedade a partir da flexibilização do aparelho do Estado e através das esferas públicas não estatais, que viabilizariam a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas.

No entanto, quando questionado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, em debate sobre quais instrumentos de participação e controle popular deverão ser implementados com a reforma administrativa, responde:

A administração gerencial deve estar fortemente voltada para a satisfação do usuário final dos serviços de caráter público, o chamado “cliente”, na abordagem da iniciativa privada. Isto pressupõe a ampla disseminação de mecanismos de aferição da satisfação do cidadão com os serviços públicos e de transparência no acesso a informações. (...) a implantação das organizações sociais – prevê o controle destas organizações por conselhos integrados majoritariamente por representantes da sociedade. Diversos instrumentos e instâncias de participação popular já existem, alguns em pleno funcionamento, a exemplo dos Conselhos que congregam representantes do governo e da sociedade civil na gestão das políticas sociais, nas áreas de Seguridade Social, Previdência Social, Saúde e Assistência Social. Cabe avaliar estas experiências e pensar em formas de aprimorá-las (Brasil, 1997, p. 19-20).

Com essa resposta, pode-se observar que não fica claro como funcionarão esses conselhos integrados e como se apropriarão das formas de controle expressas pela Constituição de 1988, como formas instituídas pela gestão da qual fazia parte.

Segundo Paula (2005), Bresser-Pereira, no que se refere a uma orientação mais política da reforma, inspira-se num modelo pós-burocrático de orientação para o serviço público – mais adequado à construção democrática brasileira –, pois acreditava que a flexibilização, a descentralização e a participação dos envolvidos romperia com o modelo burocrático e antidemocrático.

Quanto à *dimensão de gestão*, ao contrário do que se apregoava, não foram instituídos procedimentos democráticos. O fortalecimento do núcleo estratégico de gestão proporcionou uma concentração de poder no chamado núcleo duro.

O núcleo estratégico é o centro no qual se definem a lei e as políticas públicas, e se garante, em nível alto, seu cumprimento. É formado pelo presidente ou primeiro-ministro e seus ministros, pelo Parlamento, pelos tribunais superiores e pela cúpula dos servidores civis. Autoridades estaduais e das grandes cidades também podem ser consideradas parte do núcleo estratégico (Bresser-Pereira, 2000, p. 20).

Nesse núcleo, estaria concentrada toda a formulação das políticas públicas, enquanto sua execução seria descentralizada, através de agências executivas e organizações sociais, conforme destaca Bresser-Pereira (2007, p. 9): “uma característica central da reforma da gestão pública é separar a formulação de políticas que permanece centralizada da execução que é descentralizada”.

Com essa separação entre formulação e implementação, a garantia da participação social e a democracia divulgadas nos documentos oficiais da reforma seriam prejudicadas. Paula (2005) considera que esta dicotomia entre formuladores e executores enfatiza a crença no saber técnico, pois as decisões estratégicas não se parametrizam pelos procedimentos democráticos. Com base no pensamento de Diniz (2000), Paula (*op. cit.*) afirma, ainda, que a proliferação de decisões tomadas por um pequeno círculo burocrático se situa fora do controle político e do escrutínio público. Defende também que esta forma de gestão, ao contrário do que se pretendia, induziu ao insulamento burocrático “reforçando a autonomia do Executivo e do círculo tecnocrático” (*op. cit.*, p. 143).

Diante dessas limitações de cunho institucional, democrático e de gestão, a reforma começa a gerar contestações na sociedade, abrindo espaço para a consolidação de experiências locais de reforma e de gestão do Estado, levando em consideração os princípios constitucionais.

#### 4 EXPERIÊNCIAS DE REFORMA NOS GOVERNOS LOCAIS

O movimento de redemocratização teve como efeito principal a promulgação da Constituição de 1988, que concedeu autonomia política e financeira aos entes federativos, inclusive aos municípios. Nesta perspectiva, pensava-se uma reforma do Estado em que estariam inseridos os princípios constitucionais de participação e autonomia.

No entanto, com o advento da crise do Estado, a agenda política passa a incluir a estabilização econômica, a reinserção internacional e a institucionalização da democracia. A urgência do controle da inflação se fez acompanhar do abandono dos projetos igualitários, e a discussão sobre ingovernabilidade vem à tona. Para que houvesse governabilidade, seria necessário refrear a sociedade, postergar direitos, combater o desequilíbrio fiscal e disciplinar o sistema parlamentar-partidário. Neste cenário, era difícil conciliar eficiência e democracia (Diniz, 1997).

Nesse contexto, é possível observar duas tendências políticas opostas que representam visões diferenciadas da relação Estado-sociedade: a da possibilidade de reforma do Estado e a do empoderamento dos governos locais.

De um lado, com a concepção minimalista do Estado, e seu ponto de vista político, os neoliberais enfatizam a necessidade de reduzir o tamanho do Estado e seu excessivo poder e o enxugamento de sua estrutura. Por este motivo, dá-se a transferência da responsabilidade das políticas públicas aos governos subnacionais. As reformas ocorridas nessa década privilegiavam

o repasse de funções a governos locais sem garantir a autonomia e financiamento, a desconcentração de atribuições da administração central para as agências e, nestas, da cúpula para os gerentes, e ainda a privatização de empresas públicas. Essas ações buscavam reduzir custos e melhorar o desempenho da gestão pública, só que propositadamente negligenciavam o cerne de qualquer processo descentralizador: a democratização do Estado (Abrúcio, 2006, p. 79).

De outro lado, o empoderamento dos governos locais irá representar uma oportunidade de criar equilíbrios mais democráticos frente ao poder centralizado nas mãos das elites (Dowbor, 1995). E a governabilidade, colocada anteriormente como antagonista à democracia, nesta visão, é tomada como a capacidade do Estado em garantir a constituição de arenas de negociação que forneçam respaldo às ações estatais (Diniz, 1997).

No entanto, além da coordenação dos interesses políticos, “é necessário que se construam instituições cuja natureza e cujas formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos e de participação” (Arretche, 1997, p. 133). Com este entendimento, verifica-se que a reforma do Estado de 1995 não conseguiu se consolidar enquanto democrática, pois as

instituições criadas não davam conta desta dimensão. Ao contrário, as organizações sociais, que deveriam ter um espaço para a intervenção social, não tinham diálogo com os formuladores das políticas públicas.

Num contexto mais progressista, a descentralização pode ser apropriada como oportunidade de criar equilíbrios mais democráticos frente ao poder centralizado, abrindo-se um espaço político renovador, com a evolução da democracia representativa para uma democracia participativa (Dowbor, 1995). Isto porque a “descentralização oferece enorme potencial à democratização do poder, possibilita a agilidade de medidas e ofertas de serviços mais próximos da população, oferece espaços para ações mais adequadas à realidade local e à participação popular nas decisões que dizem respeito à coletividade” (Silveira, 2007, p. 157).

E, em virtude da ideologia que cerca os organismos internacionais, o estímulo à descentralização é uma forma de afastar o Estado de suas obrigações originais, transformando as cidades em centros competitivos através das guerras fiscais.

Experiências alternativas de reforma apresentam-se numa perspectiva mencionada por Paula (2005) como vertente societal. Esta vertente se pauta pela construção de novos canais de participação em nível de governo local. Durante a década de 1990 e até os dias atuais, estas experiências ocorrem de forma fragmentada, sem a estruturação de um projeto político mais abrangente, impulsionadas pelo processo de descentralização tanto da própria reforma de 1995 quanto da herança constitucional de 1988.

Além disso, podem ser caracterizadas como inovadoras, pela construção de novas relações entre Estado e sociedade. Essas experiências, apesar de serem focalizadas, apontam dimensões em comum, conforme se observa pelo quadro 2.

**QUADRO 2**  
**Dimensões da vertente societal**

Dimensões	Características
Uma nova visão de desenvolvimento	Ênfase na qualidade de vida dos cidadãos e expansão das capacidades humanas, compreendendo que o desenvolvimento – diferentemente da compreensão que hegemonicamente se tem do ponto de vista econômico – está associado à “capacidade cultural do país para formular um projeto nacional e mobilizar capacidade política e administrativa para implementá-lo” (Sachs <sup>1</sup> , 1996; 1999 <i>apud</i> Paula, 2005).
Concepção participativa e deliberativa de democracia e gestão social	Procura-se criar organizações administrativas que realmente possibilitem a participação popular. Uma gestão que tenha como princípio a participação popular “contrapõe-se à gestão estratégica na medida em que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais” (Tenório <sup>2</sup> , 1998 <i>apud</i> Paula, 2005). Esta se apresenta como principal característica da administração pública societal, pois abre espaço para a democracia participativa, permitindo a incorporação de novos temas de interesse público na agenda política.

(Continua)

(Continuação)

Dimensões	Características
Reinvenção político-institucional	Nesta dimensão, são abordadas a forma e a dinâmica institucionais, que dependendo de sua estruturação poderá ou não permitir a cogestão. E para que se abranja um arranjo institucional que estimule práticas democráticas, essas instituições precisam ser recriadas, com o objetivo de transformar as relações entre Estado e sociedade. Nas experiências sociais, identificam-se inovações de gestão através de fóruns temáticos, conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos; estruturas que colocam em questão a tradicional prerrogativa do Executivo do Estado de formular e implementar as políticas públicas, assim como abrem espaço para que a população controle estas denominadas políticas.

Fonte: Paula (2005), com adaptações.

Notas: <sup>1</sup> SACHS, I. *Espaços, tempos e estratégias de desenvolvimento*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

<sup>2</sup> TENÓRIO, Fernando. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de administração pública*, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

A partir dessas dimensões, é possível observar uma dinâmica que “revela uma combinação de mecanismos representativos e direitos de participação, bem como a criação de arranjos institucionais para possibilitar a inserção social” (Paula, 2005, p. 167), de acordo com as defesas de Dowbor (1995) e Arretche (1997).

Observando os dois contextos possíveis de ocorrer descentralização, torna-se importante ressaltar o controle social das políticas adotadas pelos governos locais, no intuito de se contrapor a uma descentralização destrutiva que desmonta políticas, delega serviços sem recursos e transfere para o município responsabilidades sem uma correspondente competência administrativa e financeira (Silva,<sup>2</sup> 2006 *apud* Silveira, 2007).

E, nesse contexto, a avaliação das políticas públicas desenvolvidas pelos governos subnacionais torna-se fundamental, pois proporcionará elementos para a realização desse controle social e, conseqüentemente, maior adequação das políticas públicas à realidade social.

## 5 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL E DE GESTÃO

É na possibilidade da ampliação do controle social que a avaliação das políticas públicas é considerada fundamental na atualidade. Todavia, diante da contextualização apresentada neste trabalho quanto ao papel do Estado e de suas políticas, desde a década de 1980, é possível inferir que duas dimensões foram fundamentais para a compreensão da administração pública brasileira, principalmente no contexto dos governos locais.

De um lado, a *emergência da democratização do Estado* (pautado pelos movimentos sociais desde a década de 1970); de outro, a necessidade do *redimensionamento das ações do Estado* como resposta à crise fiscal intencionalmente conhecida.

2. SILVA, Maria O. da S. A trajetória dos programas de transferência de renda e seus desafios atuais. *Pensar BH: política social*, Belo Horizonte, v. 15, p. 26-30, 2006.

O agravamento da crise ampliou a escassez de recursos no setor público, causando um efeito que transferiria para os municípios a responsabilidade pelas políticas de cunho social. Diante desta nova realidade, os governos locais ficariam responsáveis pelo desenvolvimento de políticas sociais, mas com o desafio de promovê-las com maior eficiência.

Inserida no contexto da reforma do Estado, a função da avaliação é vista como uma forma de medir, acompanhar e avaliar o êxito das reformas administrativas norteadas pelos princípios e valores neoliberais, pois o caráter eminentemente político do projeto de modernização do Estado, vinculado à revolução gerencialista que se desejava implantar, dava à avaliação um papel de destaque (Farias,<sup>3</sup> 2005 *apud* Rodrigues, 2008).

É nesse contexto que a avaliação das políticas públicas se faz presente

como instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos nele aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para gestão pública mais eficaz (Costa e Castanhar, 2003, p. 2).

Com essa afirmativa de Costa e Castanhar (2003), pode-se observar que as prerrogativas que constituem o objetivo das avaliações de políticas públicas se assemelham aos princípios da vertente gerencialista da administração pública, associada aos padrões dos organismos internacionais que demandavam reforma dos programas sociais, pautada pela focalização, descentralização e privatização.

Como esses organismos (Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID) incluíam a avaliação das políticas sociais como condição para o seu financiamento, passa-se a exigir maior racionalidade do gasto público e do rendimento dos recursos aplicados. Assim, desenvolve-se uma avaliação, no sentido de aferir a eficiência na utilização dos recursos e dimensionar o grau de eficácia com que os objetivos dos programas estão sendo alcançados (Silva, 2001).

A partir desse entendimento, observa-se uma série de definições de avaliação com características de maximização de resultados. Para Cohen e Franco<sup>4</sup> (1994 *apud* Barreira, 2000, p. 25), a avaliação é vista como “atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos”. Nesta dimensão, a avaliação apresenta a forma de mensurar políticas através de padrões tradicionais,

---

3. FARIA, Wilmar. *Avaliação de programas e projetos sociais: um roteiro para formação de especialistas*. Campinas: NEPP. UNICAMP, 2005.

4. COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1994.

a partir de abordagens lineares e estandardizadas, com pouco espaço para a crítica à própria política, desde a sua formulação, e, menos ainda, aos princípios nos quais se alicerça (Rodrigues, 2008).

No entanto, apesar de a maioria das práticas de avaliação ser desenvolvida como mero controle de gastos, existem tendências para a produção de avaliação como um instrumento de controle social, a partir de novas abordagens que enfatizam a análise do contexto social, econômico, político, cultural e organizacional (estrutura, dinâmica, relações de poder, interesses e valores), com o objetivo de melhorar as práticas governamentais, tornando-as transparentes à sociedade.

#### A avaliação na concepção etimológica do termo

significa valor, esforço de apreciar efeitos reais, determinando o que é bom ou ruim. Trata-se de um julgamento valorativo, portanto não é um ato neutro, nem exterior às relações de poder, mas um ato eminentemente político que integra o contexto de um programa público, exigindo postura de objetividade e de independência, sendo por natureza uma atividade interdisciplinar (Silva, 2001, p. 48).

Assim, presume-se “que qualquer linha de abordagem das políticas públicas supõe, de parte do analista, um conjunto de princípios (...) que corresponde a opções valorativas pessoais” (Arretche, 2001, p. 30).

Diante dessa configuração, observam-se definições distintas de avaliação, tanto na concepção ideológica quanto no que se deseja avaliar. Arretche (2001) considera importante diferenciar os focos de avaliação das políticas públicas, pois cada olhar direcionará a avaliação para uma parte específica da política.

Para a autora, é possível diferenciar em três dimensões a avaliação de políticas públicas, conforme apresentado no quadro 3.

**QUADRO 3**  
**Dimensões da avaliação de políticas**

Dimensões	Características
Análise de políticas públicas	É compreendido o exame da engenharia institucional, “com ênfase na análise das estruturas e instituições” (Frey, 2000, p. 214). No entanto, para Frey (2000), a análise de políticas públicas deverá compreender uma estrutura analítica composta por três dimensões, a fim de envolver a totalidade da política: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>polity</i> – dimensão institucional (estrutura do sistema político-administrativo);</li> <li>• <i>policy</i> – dimensão processual (processos de negociação política); e</li> <li>• <i>politics</i> – dimensão material (conteúdos da ação governamental, programas e projetos).</li> </ul>
Avaliação política da política	“Volta-se para emitir um julgamento em relação à política ou programa em si, implicando em atribuir valor aos resultados alcançados. Para tal, requer definição de critérios e envolve princípios políticos fundamentais sobre concepção referente ao bem-estar humano, destacando os princípios de igualdade e democracia e a concepção de cidadania” (Figueredo e Figueredo, 1986 <i>apud</i> Silva, 2001).

(Continua)

(Continuação)

Dimensões	Características
Avaliação de políticas públicas	"Tem por base uma metodologia que não se reduz a procedimentos, mas envolve uma concepção teórica da própria avaliação e de seu objeto e, como pressuposto, o entendimento de que o método não se separa dos procedimentos e que a avaliação é uma exigência e compromisso do Estado em relação aos cidadãos, devendo visar à produção de novos conhecimentos teórico-metodológicos, com vista a novas práticas de transformação das políticas e à transparência das ações públicas" (Saul, <sup>2</sup> 1999 <i>apud</i> Silva, 2001, p. 53).

Fonte: Arretche (2001) e Silva (2001), com adaptações.

Notas: <sup>1</sup> FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Maria Argelina Cheibub. *Avaliação política e avaliação de política*: um quadro de referência teórico. São Paulo: Idesp, 1986 (Textos IDESP, n. 15).

<sup>2</sup> SAUL, Ana. Metodologia de avaliação do Planfor: situação atual e perspectiva. *Cadernos Unitalabo*, n. 2, p. 57-66, 1999. Apresentado no Seminário Nacional sobre Avaliação do Planfor: uma política pública de educação profissional em debate, São Carlos, SP, 1999.

É possível inferir que, diferentemente da *avaliação política da política* e da *análise de políticas públicas*, em que a primeira busca os fundamentos políticos e a segunda, a dimensão institucional, a *avaliação de políticas públicas* destaca-se por mostrar uma preocupação com os desenhos das políticas e dos programas sociais, e também com seus resultados.

No entanto, representa um grande desafio elaborar uma avaliação que possa desenvolver uma interdisciplinaridade, integrando as três dimensões citadas. Mostra-se como uma alternativa viável à proposta de Rodrigues (2008), denominada *avaliação em profundidade*, em que é possível abarcar a análise do conteúdo do programa, a análise do contexto da formulação da política, a trajetória institucional da política e seu espectro temporal e territorial.

A avaliação em profundidade tem sua proposta pautada no paradigma interpretativo, que se contrapõe à perspectiva positivista de avaliação em que se percebe uma apreensão linear do desenvolvimento das políticas públicas. O paradigma interpretativo que baliza a avaliação em profundidade considera o lócus empírico como fonte dos conhecimentos que devem orientar a execução de políticas e programas, assim como sua avaliação; considera a noção de *processo*, como ponto central de toda avaliação; e afirma a necessidade de valer-se de diferentes tipos de dados e informações, tais como questionários, grupos focais, entrevistas de profundidade, observação de campo, análise de conteúdo do material institucional, bem como da compreensão dos sentidos formulados em diferentes contextos para a apreensão de uma mesma política pública (Lejano,<sup>5</sup> 2006 *apud* Rodrigues, 2013).

Ainda nessa perspectiva, a avaliação em profundidade compreende que uma avaliação que deseje superar a averiguação do cumprimento de metas propostas por determinada políticas e seus resultados precisa ser ampla, detalhada e densa. Para tanto, necessita interpretar os significados culturais; ou seja, os significados da

5. LEJANO, Raul P. *Frameworks for Policy Analysis: mergin text and context*. New York: Routledge, 2006.



política para aqueles que as formulam, as executam e as vivenciam. Esta proposta busca compreender por que as políticas funcionam ou falham, não se limitando a observar sua constituição formal. Para responder a tais questões, é necessário identificar as divergências e similitudes entre o que é formulado como política e como esta política se realiza na prática (Rodrigues, 2013).

Do ponto de vista metodológico, a avaliação em profundidade pode ser aplicada considerando os eixos apresentados no quadro 4.

**QUADRO 4**  
**Eixos da avaliação em profundidade**

Eixos	Características	Aprofundamento
Bases conceituais	Formulação da política; paradigmas orientadores da política; e coerência interna da política.	A aliança da análise de conteúdo da política à noção de trajetória ganha maior consistência quando é possível entrevistar sujeitos que participaram do processo de formulação da política em seus diferentes momentos. Além disso, o levantamento de dados sobre o momento político, as condições socioeconômicas e as articulações que deram sustentação à política devem ser considerados. Por fim, a coerência interna tem a ver com a implementação da política em contextos locais, observando as similitudes e as diferenças.
Análise de contexto	Contexto de formulação da política; contextos político-econômicos relativos ao processo da política no tempo entre diferentes governos; e contextos locais de implementação da política.	Os contextos político e econômico pedem uma atenção às mudanças de contexto nos períodos que antecedem o momento da avaliação, pois mudanças de governo alteram toda a cadeia hierárquica que envolve a política. Para tanto, é necessário atentar para os diferentes modelos político-econômicos que acompanham o percurso da política, além da verificação de sobreposição de outras políticas àquela em estudo.
Trajетória institucional	Trajетória do conteúdo da política; articulação com a trajetória dos diferentes governos e esferas federativas; e trajetória dos recursos.	A trajetória institucional parte da ideia de que o princípio de legitimação de conceitos, regras e valores é naturalizado. Portanto, é imprescindível a percepção das mudanças no percurso da política, tanto no sentido dado a seus objetivos em cada instância, como na dinâmica local da política.
Espectro temporal-territorial	mudanças na interpretação ou na realização da política e suas particularidades locais, históricas e culturais.	Nesse eixo, procura-se observar o percurso que determinada política desenvolve, não somente pelas vias institucionais, mas também nos espaços socioculturais ao longo de sua implementação. A atenção é dada à variada gama de apropriações e interferências, tais como jogos de poder e forças políticas locais, que podem levar a política a resultados distintos do inicialmente proposto.

Fonte: Rodrigues (2013), com adaptações.

Assim, diz-se que *análise de conteúdo do programa* refere-se a três aspectos: formulação, bases conceituais e coerência interna. Ou seja, para avaliar uma determinada política ou um programa, é necessário saber como e a partir de que parâmetros foram formulados, quais as bases valorativas que lhes dão sustentação e detectar se existe alguma contradição entre suas bases conceituais, sua formulação

e sua implementação. A *análise de contexto da formulação da política* leva em consideração o momento político, bem como as condições socioeconômicas em que foi formulada a política ou o programa avaliado. A *trajetória institucional da política* representa uma dimensão analítica que busca perceber o grau de coerência/dispersão da política ou do programa durante sua existência, nas vias institucionais. Ao recompor esta trajetória, é importante que se atente para os aspectos culturais inerentes a estes espaços institucionais e organizacionais. Por sua vez, o *espectro temporal e territorial* procura apreender sobre o tempo e o território da política estudada, de forma a confrontar as propostas/objetivos gerais da política com as especificidades locais e sua história.

Considera-se que, ao pensar uma avaliação a partir dessas dimensões, será possível obter uma visão mais abrangente de política pública, e os resultados da avaliação não iriam se restringir a afirmar se uma determinada política foi bem-sucedida ou não. Uma avaliação em profundidade permite ao avaliador explicar quais as causas do sucesso ou insucesso de determinada política pública, e esclarecer quais os determinantes que a levaram para caminhos, muitas vezes, distintos daqueles definidos em sua formulação e seu planejamento.

Enfim, aqueles que se propõem a realizar uma avaliação em profundidade podem superar o paradigma de avaliação “recortada”, em que, normalmente, não se considera o contexto sociopolítico-cultural de determinada política, além de instrumentalizar a sociedade para o exercício do controle social e permitir a transparência pública. Contudo, esta proposta se apresenta a partir de uma nova linha de investigação, influenciada pelo paradigma hermenêutico, que, ao buscar o aprofundamento e a complexidade das relações estabelecidas na implementação de determinada política pública, vai de encontro ao *mainstream* da avaliação de políticas públicas que comumente se refere à relação custo-benefício, sucesso-insucesso. E, como qualquer caminho em contrafluxo, tem largo campo de disputa paradigmática pela frente.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, desenvolveu-se um breve resgate sobre as concepções de reforma do Estado no Brasil que influenciam umas das etapas do ciclo das políticas públicas, a avaliação. Foi possível perceber que a crise fiscal e a necessidade de tornar o Estado brasileiro competitivo geraram uma visão fragmentada sobre avaliação de políticas públicas.

O grande objetivo das avaliações era estabelecer uma relação de custo-benefício, de forma a maximizar resultados. Em nome dos “recursos escassos”, as políticas públicas, principalmente as políticas sociais, eram comparadas às estratégias de mercado. Contudo, os pensadores dessa vertente gerencialista não consideravam

o desenvolvimento das políticas públicas como uma responsabilidade do Estado no enfrentamento dos problemas sociais e, para além dos resultados quantificados e parametrizados pelos recursos financeiros, há dimensões do contextos sociais, político e cultural que devem ser consideradas numa avaliação.

Mostra-se também como o discurso da reforma induzia os brasileiros a se equivocarem sobre o papel do Estado. Neste sentido, um dos grandes objetivos de Bresser-Pereira (2000) em relação à mudança cultural talvez tenha sido efetivado, uma vez que, após quinze anos, ainda há uma dificuldade em pensar, formular, implementar e avaliar políticas públicas numa perspectiva mais ampliada, construindo uma “via de mão dupla” entre Estado e sociedade.

Todavia, com as experiências de governos subnacionais na década de 1990 e, atualmente, com incentivos do governo federal, muitos exemplos de políticas participativas, com ênfase na transparência pública e nos estímulos ao controle social, vêm surgindo. Contudo, de acordo com os princípios da administração pública e do ciclo de políticas públicas, é imprescindível a realização de avaliação destas políticas.

Devem-se realizar avaliações sim, mas avaliações contextualizadas, nas quais o avaliador consiga analisar do conteúdo da política, sua trajetória institucional, além de obter um espectro temporal e territorial da política, como propõe Rodrigues (2008).

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. *In*: FLEURY, Sônia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ARRETCHE, Marta. O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência nas políticas públicas. *In*: GERSCHMAN, Silvia; VIANA, Maria L. W. (Orgs.). **A miragem da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997. p. 127-152.

\_\_\_\_\_. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, Elizabeth M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luiz A. G. A reforma do Estado e a questão federalista: reflexões sobre a proposta Bresser-Pereira. *In*: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio. (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: ENAP/UnB, 1997. p. 19-80.

BEHRING, Elaine R. **Brasil em contrarreforma**. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare). **Questões sobre a reforma administrativa**. Brasília: Mare, 1997. (Cadernos Mare da Reforma do Estado, n. 10).

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Da administração pública burocrática para a administração gerencial. **Revista do serviço público**, v. 47, n.1, 1996.

\_\_\_\_\_. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos Mare da reforma do Estado**, Brasília, v. 1, 1997a. Disponível em: <<http://goo.gl/OvECUG>>.

\_\_\_\_\_. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista de economia política**, v. 17, n. 3, p. 24-38, 1997b.

\_\_\_\_\_. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/B5teJH>>.

\_\_\_\_\_. O modelo estrutural de governança pública. **Revista eletrônica sobre a reforma do Estado**, Salvador, n. 10, p. 2-19, jun./jul./ago., 2007.

COSTA, Frederico L.; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 37, p. 969-992, set./out. 2003.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *In*: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio. (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: ENAP/UnB, 1997. p. 19-80.

DOWBOR, Ladislau. **O que é o poder local?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1995.

FADUL, Élvia M.C; SILVA, Lindomar P. Retomando o debate sobre a reforma do Estado e a nova administração pública. *In*: ENCONTRO NACIONAL DAS PÓS-GRADUAÇÕES EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ENANPAD, 2008.

FLEURY, Sônia. Democracia, descentralização e desenvolvimento. *In*: FLEURY, Sônia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, São Paulo, n. 21, p. 210-259, jun. 2000.

MENICUCCI, Telma. Políticas de esporte e lazer: o estado da arte e um objeto em construção. *In*: ISAYAMA, Helder; LINHALES, Meily (Orgs.). **Avaliação de políticas e políticas de avaliação: questões para o esporte e o lazer**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

PAULA, Ana P. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

REZENDE, Flávio C. Reforma do Estado comparada. *In*: SEMINÁRIO BALANÇO DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL. 6-8 ago. 2002, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: MP, 2002. p. 223-233. Disponível em: <<http://goo.gl/QnZgKd>>.

RODRIGUES, Lea C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas sociais. **Aval**: revista avaliação de políticas públicas, Fortaleza, v. 1, n. 1, jan./jun. 2008.

\_\_\_\_\_. A proposta de uma avaliação em profundidade para avaliação de políticas e programas sociais. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y CULTURA, 3., 2013, Santiago, Chile. **Anais...** Santiago: Simposio: Investigación Evaluativa, 2013.

SILVA, Maria O. S. Avaliação de políticas públicas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. *In*: SILVA, Maria O. S. (Org.). **Avaliação de políticas públicas e programas sociais**: teoria e prática. São Paulo: Veras, 2001.

SILVEIRA, Irmã M. M. **A descentralização da política de assistência social no Ceará**: caminhos e descaminhos. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

#### BLOGRAFIA COMPLEMENTAR

FADUL, Élvia M. C.; SOUZA, Antônio R. Políticas de reforma da administração pública brasileira: uma compreensão a partir da de seus mapas conceituais. *In*: ENCONTRO NACIONAL DAS PÓS-GRADUAÇÕES EM ADMINISTRAÇÃO, 29., 2005, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: ENANPAD, 2005.

